

Relatie overheid en onderneming

Citation for published version (APA):

Baakman, N. A. A. (1989). Relatie overheid en onderneming. In *Handboek beleidsvoering voor de overheid* (pp. M6030-1-M6030-23). Samsom.

Document status and date:

Published: 01/01/1989

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Relatie overheid en onderneming

door drs. N. A. A. Baakman, *als bestuurskundige verbonden aan de
Produktgroep Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen (BBW) van de Open
Universiteit te Heerlen*

1.	Inleiding	M6030- 3
2.	De verbanden tussen de begrippen overheid en on- derneming	M6030- 4
2.1.	Begripsbepaling	M6030- 4
2.1.1.	Overheid en para-overheid	M6030- 4
2.1.2.	Bedrijven en ondernemingen	M6030- 5
2.2.	De verbanden	M6030- 7
2.2.1.	Rolverwisseling	M6030- 7
2.2.2.	Wederzijdse beïnvloeding	M6030- 8
2.2.3.	Taakoverdracht	M6030-10
2.2.4.	Samenwerking	M6030-11
3.	Overheden als ondernemer	M6030-12
3.1.	De ondernemende overheid	M6030-12
3.1.1.	Overheidsinvesteringen	M6030-12
3.1.2.	Overheidsbedrijven	M6030-15
3.1.3.	Rechtspersonen sui generis	M6030-15
3.1.4.	Overheidsdeelnemingen	M6030-16
3.2.	De overheidsorganisatie als bedrijf	M6030-17
4.	De mix van markt en bureaucratie	M6030-19
	Literatuur	M6030-22

1. Inleiding

Het willen ondernemen is, na de ingrijpende omslag in het politieke klimaat in Nederland (en trouwens ook elders in de wereld), voor de overheid weer „salonfähig” geworden. Dat is verheugend, althans voor zover die verandering een zakelijke, onbevangen, benadering van overheidsinterne en maatschappelijke problemen bevordert. Het gevaar van deze ontwikkeling is evenwel het op euforische wijze dóórslaan van de slinger: het ongedifferentieerd verketteren van alles wat des overheids is.

Een nuchtere beschouwing zou daarentegen juist moeten leren dat:

- a. overheden en ondernemingen op een aantal gebieden van maatschappelijke activiteit (bepaalde dienstverlening, produktie en regulering) wel structurele alternatieven voor elkaar zijn, maar zeker niet op alle terreinen;
- b. dat zij diensengevolge eigen, specifieke taken en maatschappelijke functies hebben die zij alleen aan elkaar kunnen overdragen of overlaten tegen een hoge maatschappelijke prijs of anders ten koste van maatschappelijk functieverlies; en
- c. dat zij, gezien het bovenstaande en de hoge mate van interorganisatorische vervlechting – die moderne samenlevingen kenmerkt – wel tot de omgang met elkaar veroordeeld zijn.

Dat alles lijkt voldoende rechtvaardiging om het thema overheid & onderneming wat nader te beschouwen. Het is als samenhangend gebied van studie door de vaderlandse bestuurs- en bedrijfskundebeoefening te lang verwaarloosd, hoewel op deelterreinen wel, en soms zelfs omvangrijke, kennisfondsen bestaan. Ik behandel het onderwerp in het onderstaande als volgt. In de tweede paragraaf geef ik een uitputtend overzicht van de wijzen waarop de begrippen overheid en onderneming met elkaar in verband gebracht kunnen worden. Zo ontstaat als het ware een soort kapstok waaraan de verschillende deelterreinen in onderling verband opgehangen kunnen worden. Eén zo'n deelterrein werk ik in de derde paragraaf uit: overheden als ondernemers. Deze paragraaf valt zelf weer in tweeën uiteen: ten eerste het expliciet ondernemend optreden van overheden, en ten tweede het beschouwen van de overheidsorganisatie als een onderneming of een bedrijf. In de vierde paragraaf, ten slotte, maak ik enkele afrondende opmerkingen, met name over wat overheid en onderneming over en weer van elkaar kunnen leren.

2. De verbanden tussen de begrippen overheid en onderneming

2.1. Begripsbepaling

Het geven van een sluitende definitie van de begrippen overheid en onderneming is geen eenvoudige aangelegenheid. Hoe precies geformuleerd zo'n definitie zijn moet, hangt af van de bedoelingen die men er mee heeft. Wil men er kwantitatief empirisch onderzoek mee doen, al was het maar naar zoiets elementairs als vaststellen hoeveel ondernemingen en overheidsorganisaties ons land nu eigenlijk rijk is, dan is al gauw een redelijke mate van exactheid vereist. En dat is zelfs bij het primaire begrip organisatie al een probleem: een organisatie is een georganiseerde groep, zeker, maar hoe georganiseerd moet een groep mensen zijn om een organisatie te mogen heten (Van Doorn 1989, pp. 171-174)? Is die vraag beantwoord en wil men vervolgens van een concrete organisatie eenduidig vast kunnen stellen of het een onderneming, een overheidsorganisatie of nog iets anders is, dan moeten nog meer theoretische en operationaliseringsproblemen worden overwonnen. Over de onderscheidende criteria die zulke definities moeten bevatten bestaat echter nauwelijks overeenstemming. Natuurlijk is het onomstreden dat het departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een overheidsorganisatie is en Philips een onderneming, maar er zijn talloze organisaties waarvan de exacte positie heel wat minder duidelijk is. Men denke aan de bedrijfsverenigingen die in Nederland een groot deel van de sociale zekerheids-wetten uitvoeren en daarbij een zekere mate van vrijheid van handelen genieten, of aan de Nederlandse Spoorwegen, de Nationale Investeringsbank of de PTT. Deze kwestie kan in dit verband niet afdoende behandeld worden (zie Baakman 1987; 1988) en voor onze doelstellingen hoeft dat ook niet. Een globale omschrijving, bedoeld om in het onderstaande de gedachten wat nader te kunnen bepalen, is hier voldoende.

2.1.1. Overheid en para-overheid

Onder overheid versta ik in het onderstaande een openbare bestuursorganisatie voor zover die direct gecontroleerd wordt door een representatief gekozen orgaan en het bestaan ervan rechtstreeks volgt uit de Grondwet, de Provinciewet, de gemeentewet of de regelgeving ten aanzien van de waterschappen. Het voorbehoud „voorzover” in de vorige zin geeft aan dat er ook openbare bestuursorganisaties zijn die niet aan die twee voorwaarden voldoen. In ons land is een deel van de openbare bestuurstaak opgedragen aan andere, soms speciaal daarvoor in het leven geroepen, organen. De jurist Scheltema stelde voor hier van zelfstandige bestuursorganen te spreken (Scheltema 1974). Zij hebben als kenmerk dat zij door de wetgever

met openbaar gezag zijn bekleed zonder onder de directe controle van een democratisch gekozen orgaan te staan.

Die terminologie van Scheltema zal ik evenwel niet overnemen; zij is te eng juridisch georiënteerd om ons hier van dienst te kunnen zijn. Een organisatie kan, met de zege van de wetgever, op wel meer wijzen overheidsachtig zijn dan alleen door het maken van algemeen verbindende voorschriften of het afgeven van beschikkingen. Door het hebben van een bij wet geschapen monopolie bijvoorbeeld. Of doordat het voortbestaan van de betreffende organisatie niet afhankelijk is van de vrije bestedingsbeslissing van de burger, doch van onder dwang afgedragen premies en belastingen. Ik geef er daarom de voorkeur aan te spreken van para-overheden of van paragouvernementele organisaties, waarvan de zelfstandige bestuursorganen een subcategorie zijn.

Voorbeelden van zulke organen kent ons openbare bestuursstelsel in overvloed. Ik noem hier slechts het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) dat, de naam zegt het al, een belangrijke rol speelt in de centrale vaststelling van de gezondheidszorgtarieven. Toch behoort het niet tot de overheid. Zijn voorganger in rechte, het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven (COZ) was zelfs niet eens een publiekrechtelijke instantie, maar een stichting, bemand en opgericht door het veld in anticipatie op de Wet Ziekenhuistarieven die het Orgaan zijn bevoegdheden zou geven (zie De Wolff 1984 passim).

2.1.2. *Bedrijven en ondernemingen*

Overheidsorganisaties zowel als hun paragouvernementele halfzusters kunnen zich, naast hun openbare bestuurstaak in strikte zin, ook bezighouden met de voortbrenging en/of levering van goederen en diensten, zij het (quasi)collectieve, zij het individuele. Voorzover die produkten niet onder dwang afgenomen worden, voldoen die organisaties daarmee aan een algemeen aanvaarde omschrijving van het begrip bedrijf.

Een bedrijf is, met andere woorden, in deze opvatting een organisatie die ingericht is voor het voortbrengen en leveren van goederen en/of diensten ten behoeve van derden, oftewel een markt. „Markt” hier niet in de zin van „marktmechanisme”, doch in de oorspronkelijke betekenis van het woord: de (veelal denkbeeldige) plaats waar vragers en aanbieders bij elkaar komen. Gebeurt die produktie en leverantie winstgericht, dan spreken we van een onderneming.

Het onderscheid tussen bedrijf en onderneming is echter niet echt scherp, en dat komt door de problematisch geworden betekenis van het begrip winst. Ten tijde van Marx was het allemaal nog relatief eenduidig. Winst is in zijn theorie niets ander dan de kapitalistische verschijningsvorm (dat wil zeggen de in geld uitgedrukte en door de kapitalist toegeëigende vorm) van

geaccumuleerde meerwaarde, terwijl die meerwaarde zelf weer een eigenschap is van het produktief aanwenden van hoofd en hand. Van de arbeid, dus (zie Van Drimmelen 1976). Op microniveau, op het niveau van een concrete organisatie, kan men dat in de gebruikelijkere economische termen uitdrukken als het gerealiseerde rendement op het geïnvesteerde kapitaal. Ook dat is nog helder.

De onduidelijkheid ontstond toen de overheid gemaakte winst ging belasten. Deze fiscalisering leidde tot een winstbegrip dat niet langer op een wetenschappelijke theorie georiënteerd is, doch zich richt naar private en collectieve maatschappelijke belangen en doelstellingen. Wat in fiscale zin winst is, is vastgelegd in allerlei bepalingen en regelingen en verschilt van land tot land. Zo kent Nederland instellingen zonder winstoogmerk: verenigingen en stichtingen mogen geen winst maken. Of, preciezer gezegd: geen winstuitkeringen doen, anders dan voor het realiseren van de doelstelling van de organisatie. En die doelstelling mag niet het winststreven omvatten. Maar dat neemt niet weg dat zij heel wel een méér dan kostendekkende exploitatie kunnen hebben en zo hun vermogen zien groeien en groeien. In technische zin is dat natuurlijk niets anders dan rendement op het geïnvesteerde kapitaal; winst met andere woorden. Overigens vindt de fiscus dat nu ook; hij is, omdat te veel holdings of moedermaatschappijen om fiscale redenen de stichtingsvorm kozen, ertoe overgegaan stichtingen die het te bont maken, als bv's te gaan behandelen zodat ze, bij voorbeeld BTW-plichtig worden.

Een ander probleem bij de afbakening van ondernemingen en bedrijven ontstaat als de winst in economisch-technische zowel als fiscale zin uitblijft en de continuïteit van de onderneming tot de belangrijkste doelstelling wordt. Een onderneming die een aantal jaren geen winst maakt houdt natuurlijk niet op onderneming te zijn. Hooguit kan, als de malaise aanhoudt, de organisatie als zodanig ophouden te zijn. Maar dat is een existentiële, geen conceptuele kwestie.

Beperken we ons tot de bedrijfsmatige aspecten van een organisatie, dat wil zeggen: het voortbrengen en leveren van goederen en diensten ten behoeve van derden, dan kan dus in de hier voorgestelde terminologie een bedrijf zowel een overheidsorganisatie, een paragouvernementele instantie als een onderneming zijn. De conclusie moet daarom luiden, dat wie hier scherp afgebakende categorieën verwachtte, bedrogen uitkomt. Er is eerder sprake van concepten met rafelige randen, van geleidelijke overgangen tussen de begrippen overheid en onderneming. Dat alles neemt niet weg dat voor een analyse op het niveau van deze beschouwing de begripsvorming in de kern voldoende eenduidig is om de gedachten over het thema overheid en onderneming wat nader te bepalen. Hoe zijn de kernen van de genoemde begrippen met elkaar in verband te brengen?

2.2. De verbanden

De logisch mogelijke verbanden tussen de twee categorieën zijn via een eenvoudig model af te leiden. De veronderstelling is dan dat de volgende hoofdtoorten van betrekkingen mogelijk zijn: rolwisseling, beïnvloeding, taakoverdracht en samenwerking. Met uitzondering van de samenwerking kunnen deze hoofdvormen van betrekkingen beide kanten op gaan: van overheid naar onderneming en andersom. Beginnen wij met de rolwisseling.

2.2.1. Rolwisseling

Een overheidsorganisatie kan als onderneming op gaan treden, en een onderneming overheidstaken uit gaan oefenen. In het eerste geval is er bijvoorbeeld sprake van overheidsdeelname in een (op te richten) NV of BV. Ook de gemeenten hebben, voornamelijk in het begin van deze eeuw en al of niet in onderlinge samenwerking, menige NV opgericht (zie Simons 1939). Maar in samenwerking met andere overheidslagen gebeurde het ook. Zo werd de NV Luchthaven Schiphol opgericht door de Rijksoverheid en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam (WRR V35 1983 II, p. 135). Maar het kan ook via staatsbedrijven (zie De Ru 1981), gemeentebedrijven of via op economisch rendement gerichte overheidsinvesteringen. Ook het beschouwen en analyseren van de overheidsorganisatie met een bedrijfskundige optiek valt onder rolwisseling, zij het niet verwisseling door de overheid, alswel door de analist. Dat is overigens lang niet altijd een perversie, doch des te verstandiger naarmate de betreffende overheidsorganisatie eerder dienstverlenend en produktief is dan een zuiver bestuurlijke of regulerende taak heeft.

Een extreem – en daarom sprekend – voorbeeld van de omgekeerde mogelijkheid is de VOC, de Verenigde Oostindische Compagnie. Deze NV avant la lettre had als voornaamste doel het uitbaten van de Nederlandse koloniën in de Oost, doch oefende daar ook het Nederlandse staatsgezag uit. En zij was daarin bepaald niet uniek. Ook „... England chartered companies to carry out overseas exploration and colonization (...) These companies (...) could make and enforce laws and sometimes even coin money. They were treated as the arms of the state (...)” (Lathrob Gilb 1981, p. 469).

Een eigentijds voorbeeld ligt in de sfeer van de openbare orde. Het handhaven daarvan is zonder twijfel een overheidstaak, omdat het bewaken van het geweldsmonopolie tot de „sine qua non-activities” van de staat behoort (zie Rose 1976). Dat zijn activiteiten die, als ze niet adequaat vervuld worden, het voortbestaan van de staat in gevaar brengen. Maar klaarblijkelijk kan de politie, die ten opzichte van de eigen burgers dat monopolie moet

handhaven, die taak niet meer alleen aan. Veel ondernemingen zoeken tenminste aanvullende bescherming door particuliere bewakingsdiensten in de arm te nemen. Deze moeten, omdat het hen aan speciale bevoegdheden ontbreekt en vanwege een bepaling in de Wet op de weerkorpsen, waar zij onder vallen, met de politie samenwerken. Of dat impliceert dat de politie ook met hen moet samenwerken is niet duidelijk. Maar wie als reiziger de eerder genoemde luchthaven Schiphol wil benutten loopt een goede kans dat zijn bagage door een werknemer van zo'n particuliere bewakingsdienst gecontroleerd wordt. Daartegen protesteren met het juridisch correcte argument dat het wettelijke recht daartoe ontbreekt, heeft tot gevolg dat een in de buurt staande en wel bevoegde opsporingsambtenaar het gaat doen. En dan vermoedelijk extra grondig.

2.2.2. *Wederzijdse beïnvloeding*

Ten tweede kunnen de beide subsystemen overheid en onderneming elkaar wederzijds trachten te beïnvloeden. Overheden proberen het gedrag van ondernemingen te sturen door het voeren van beleid, ondernemingen pogen de overheden tot een hun welgevallig beleid te bewegen. Het overheidsbeleid ten aanzien van ondernemingen kan door vier motieven of combinaties daarvan gekenmerkt worden, namelijk stimuleren, ordenen, beperken en controleren.

Ten eerste pogen overheden ondernemingen te stimuleren iets te doen wat de overheid welgevallig is, en dat zij, naar verwachting, zonder dat stimulerende beleid niet of in onaanvaardbaar mindere mate zouden doen. Investeren bijvoorbeeld, met het oog op de werkgelegenheid. Daartoe kan in Nederland de overheid ondernemingen niet dwingen, maar ze kan het wel aantrekkelijker maken door belastingfaciliteiten en premies ter beschikking te stellen. Dat is in Nederland onder andere beoogd met de Wet investeringsrekening (WIR) (zie Vermeend 1983). Een ander voorbeeld van stimulerend beleid is het innovatiebeleid (zie Van Dijk 1986).

Overheden kunnen ten tweede ook ondernemingen beïnvloeden door te ordenen. Een voorbeeld daarvan is de ruimtelijke ordening, in het bijzonder door het aanwijzen van industrie- en bedrijventerreinen. Maar er is ook markt-ordening: via het mededingingsbeleid en, bijvoorbeeld, de Winkelsluitingswet, die kleine middenstanders moet beschermen tegen de overmacht van het grootwinkelbedrijf. En bedrijfstakgewijs gebeurt het ook: men denke aan landbouw en visserij die via de paragouvernementele produkt- en bedrijfsschappen in kaders worden gehouden, de laatste decennia versterkt door het EG-beleid. Vissers en boeren zijn zelfstandige ondernemers, maar voor hun totale produktie zijn quota opgesteld. Om op het gebied van de melk en andere agrarische produkten overproduktie te voorkomen is er een stelsel van heffingen dat produktie boven een bepaalde

grens financieel onaantrekkelijk maakt. In het geval van de visserij wordt er met jaarquota gewerkt per land en per vissoort om overbevissing te voorkomen. Meer vangen dan toegestaan is leidt in beginsel tot het verbeurdverklaren van de vangst en het opleggen van boetes.

Ten derde treden overheden in beperkende zin tegen ondernemingen op. Het omgekeerde van stimuleren, want nu gaat het er om bepaalde gedragingen af te remmen of te voorkomen door het uitvaardigen van ge- of verboden, met vele mitsen, maren en tenzij's. Een onderneming mag dan iets niet doen of laten, tenzij er bij voorbeeld een vergunning voor verleend is, die weer alleen is te bekomen als aan allerlei voorwaarden is voldaan. In dit verband kan men denken aan de milieuwetgeving, de Hinderwet, het stellen van vakbekwaamheidseisen (Vestigingswet), maar ook de arbeidsomstandigheden van de werknemers (Wet arbeidsomstandigheden) en heel veel andere regelgeving.

Al dit op de beïnvloeding van het ondernemingsgedrag gerichte overheidsbeleid is vervat in wetten, a.m.v.b.'s, verordeningen, beschikkingen, subsidieregelingen en dergelijke en op de naleving daarvan wordt veelal – zij het niet altijd – controle uitgeoefend. Dat is, zoals wij hierboven zagen, de vierde soort van overheidsbeïnvloeding van ondernemingen. Daarvoor zijn vele speciale instanties in het leven geroepen: de Arbeidsinspectie, de Milieuinspectie, de Inspectie voor de Volksgezondheid, de Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), en de gewone belastinginspectie, om er maar enkele te noemen. Controle staat natuurlijk nooit los van de overige beïnvloedingsvormen; ze zijn wel analytisch te scheiden, maar in de praktijk met elkaar verweven. In feite zal men aan concreet overheidsbeleid ten aanzien van ondernemingen dikwijls zowel stimulerende, ordenende als beperkende en controlerende aspecten kunnen onderkennen.

Maar ook ondernemingen laten zich niet onbetuigd. Als de overheid zich met hen bemoeit, is het uiteraard niet verwonderlijk dat zij zich inspannen het overheidsbeleid dat hun belangen of positie raakt in voor hen gunstige zin te beïnvloeden. Daarin wijken zij niet af van de rest van Nederland (zie Van Mierlo 1988). Ondernemingen en ondernemers doen dat in hoofdzaak via drie wegen. Ten eerste via hun belangenorganisaties, waarvan het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) wel het bekendste is. De werkgeversorganisaties zitten via vertegenwoordigers in allerlei (permanente en ad hoc) advies- en overlegorganen, zoals de Sociaal Economische Raad (SER).

Ten tweede manifesteren zij zich via het opzetten en onderhouden van lobbies: sommige grote ondernemingen hebben in Den Haag hun eigen lobbyisten gestationeerd, zij het dat daar, in de Nederlandse verhoudingen, doorgaans wat schichtig over wordt gedaan.

Ten slotte is er een wat meer persoonsgebonden vorm van politieke participatie door ondernemingen: ondernemers zijn, net als andere Nederlanders wel lid van of zelfs actief in een politieke partij, schrijven soms (open) brieven (de beroemde open brief van „captains of industry” aan de toenmalige premier Den Uyl), vervullen op persoonlijke titel adviseurschappen of zijn lid van permanente of ad hoc-commissies. Recente voorbeelden daarvan zijn de commissies-Wagner (Shell: industriebeleid), -Oort (ABN: belastinghervorming), -Rathenau (Philips: micro-elektronica) en -Dekker (Philips: gezondheidszorg). Uiteraard worden zij niet voor die adviseursrol gevraagd om de belangen van hun onderneming te behartigen, doch vanwege hun veronderstelde deskundigheid op een bepaald terrein. Die hebben zij echter niet zo maar verworven, doch zij is ten nauwste verbonden met hun maatschappelijk functioneren van alledag: hun functioneren als ondernemer, met andere woorden.

2.2.3. *Taakoverdracht*

Het derde hoofdverband dat wij hiervoor onderscheidden is taakoverdracht. Ook die kan beide kanten op gaan: van overheden naar ondernemingen en omgekeerd. De vorm als zodanig kan bestaan omdat de taakverdeling tussen de subsystemen overheid en onderneming niet voor alle tijden en plaatsen vastligt: de grens verschuift voortdurend als gevolg van objectieve maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook als gevolg van politieke keuzen. Dat overheden en ondernemingen activiteiten van elkaar over kunnen nemen of van elkaar afsnoepen laat zien dat zij, voor wat sommige dienstverlening, produktie of regulering betreft, structurele alternatieven voor elkaar kunnen zijn. Leerlingen opleiden tot vakbekwaamheid kan op een door de overheid opgerichte en betaalde school, maar evengoed via een in-company-training. Wat de voorkeur moet genieten hangt er van af; beide opleidingssystemen kunnen prima vaklieden opleveren.

Verschuiven taken van de overheid naar ondernemingen dan spreken wij van privatisering (zie o.a. Savas 1988). De omgekeerde weg heet ontprivatisering of publikisering en beide komen, ondanks de schijn van het tegendeel, voor.

Veel van wat tegenwoordig onder de vlag van privatisering vaart is echter een politieke schijnbeweging, gemotiveerd door overheidsinterne problemen. De vanuit maatschappelijk oogpunt enige denkbare goede reden voor privatisering is de verwachting dat het geprivatiseerde organisatieonderdeel of bedrijf ceteris paribus beter zal gaan functioneren. Beter kwaliteit, efficiëntere produktie, klantgerichtheid en meer klantvriendelijkheid. Wanneer de overheid haar aandeel in een structuur-NV terugbrengt van, zeg, 40% van het aandelenkapitaal naar 20%, dan lijkt dat een forse stap en dat is het ook wel, maar dat alléén daardoor de betreffende onderneming anders, laat

staan efficiënter of klantvriendelijker, gaat functioneren is niet vanzelfsprekend. Daar is meer voor nodig, te meer daar de invloed van de aandeelhouder bij een structuur- of grote vennootschap toch al gering is en door juridische constructies gemakkelijk nog verder teruggebracht kan worden. Een (overigens eenmalig) positief effect op de overheidsfinanciën heeft zo'n aandelenverkoop natuurlijk wel.

Recente voorbeelden van privatisering zijn de samenvoeging van de Postcheque- en Girodienst met de Rijkspostspaarbank tot een structuur-nv, de NV Postbank, waarvan overigens de rijksoverheid nog alle aandelen bezit, en het ter beurse brengen van het al eerder in een nv omgezette voormalige staatsbedrijf DSM. Ook van de KLM heeft de overheid aandelen afgestoten.

Voorbeelden van het tegendeel, ontprivatiseren, zijn wat moeilijker te vinden. Niet dat ze er niet zouden zijn, maar omdat zij slecht in het huidige politieke klimaat passen en het dus politiek onhandig is ze als zodanig te afficheren. Eén voorbeeld heeft echter alle kranten gehaald: de groot-scheepse steunverlening aan Fokker. De overheid nam een groter aandeel in het kapitaal van de onderneming, en verbond allerlei voorwaarden aan die steun: zo mocht Fokker, dat aan de gelijktijdige ontwikkeling van twee nieuwe typen vliegtuigen bijna te gronde ging, geen nieuwe modellen meer ontwikkelen en moest het op zoek gaan naar een geschikte fusiepartner. Intussen gaat het anno 1989 weer goed met het bedrijf, en doet het voorzichtig pogingen zich aan die beperkende voorwaarden te onttrekken. Los van de vraag of een en ander van beide partijen verstandig was en is of niet, de centrale overheid ging hier door het stellen van dit soort voorwaarden overduidelijk op de stoel van de ondernemer zitten.

2.2.4. *Samenwerking*

De vierde hoofdwijze waarop de begrippen overheid en onderneming met elkaar in verband kunnen worden gebracht is samenwerking in één project of een daarvoor opgerichte organisatie, min of meer op basis van gelijkwaardigheid. De overheid treedt dan de andere contractanten niet als overheid tegemoet, doch als medecontractant en onderhandelaar. De samenwerking is vrijwillig van beide zijden, heeft een privaatrechtelijke grondslag en komt tot stand omdat alle partners er voordeel in zien. Onder de naam Public-Private-Partnership (PPP) wint deze gedachte de laatste jaren snel aan populariteit. Maar iets geheel nieuws voor ons land is het niet: de facto wordt er al sinds jaar en dag zo samengewerkt. Veeleer is het zo dat het grijpen naar dergelijke constructies nu veel explicieter op de politieke agenda staat. Met name op het gebied van de volkshuisvesting en de stedebouw staat deze samenwerking thans in het brandpunt van de belangstelling. De financiële moeilijkheden van veel (lagere) overheden en de omslag in het politieke klimaat zullen daar niet vreemd aan zijn.

3. Overheden als ondernemers

In de eerste paragraaf heb ik aangekondigd dat ik één van de hierboven beschreven wijzen waarop de begrippen overheid en onderneming met elkaar in verband gebracht kunnen worden wat nader zal uitwerken. Het gaat daarbij om de ene pool van de rolverwisseling: overheden als ondernemers. Dat raakt de beleidsvoering van de overheid op twee fronten. Ten eerste betreft het hier het institutionele beleid, het beleid dat de overheid ten aanzien van zichzelf voert en dus de eigen organisatie raakt. En dat heeft, ten tweede, weer gevolgen voor niet-overheidsorganisaties zoals ondernemingen die met de overheidsorganisatie van doen hebben. Het deelonderwerp valt zelf weer in twee onderdelen uiteen: het expliciet ondernemend optreden van overheden, en het beschouwen van de overheidsorganisaties als een onderneming, of correcter: als bedrijf.

3.1. De ondernemende overheid

In het Nederlandse stelsel heeft de overheid vier mogelijkheden om zelf ondernemend op te treden. Dat zijn achtereenvolgens het doen van overheidsinvesteringen, het oprichten van staatsbedrijven, respectievelijk gemeentelijke en provinciale takken van dienst, het scheppen van een rechtspersoon sui generis, en het deelnemen in het kapitaal van een overigens privaatrechtelijke NV of BV. Op een hoog abstractieniveau, op het niveau van de macro-economische theorie, gaat het in alle genoemde gevallen natuurlijk om investeringen, maar op het niveau van de juridische, organisatorische en institutionele randvoorwaarden zijn de verschillen tussen de hieronder te bespreken vormen aanzienlijk.

3.1.1. Overheidsinvesteringen

Investeren is het doen van uitgaven met het oog op duurzaam nut. Daartegenover staan consumptieve uitgaven: bestedingen waarvan het nut eenmalig is. Ook de overheid doet uitgaven met het oog op duurzaam nut en hoewel het wat ver gaat de investeringsbeslissing tot de kern van het ondernemen te maken, is zij er wel een van centrale importantie. In die zin treden overheden ondernemend op als zij, op in welke vorm dan ook, investeren.

De vraag wanneer men moet investeren is voor een particuliere onderneming in beginsel eenvoudig te beantwoorden. Ten eerste moet de investering lonend zijn, dat wil zeggen, minstens terugverdiend worden. En ten tweede moet zij bijdragen aan het realiseren van het doel van de organisatie. Fundamentele economische en organisatorische waarheden, maar in het geval van de overheid tamelijk lastig toepasbaar. Uiteraard geldt ook voor

de overheid dat zij niet onrendabel moet investeren en haar doelstellingen in het oog moet houden, maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Drie factoren zijn daarvoor verantwoordelijk. Ten eerste is de overheidsdoelstelling doorgaans veel complexer dan die van een particuliere onderneming. Winstmaximalisatie hoort daar in elk geval zelden of nooit toe, en de continuïteit van overheidsorganisaties is van heel andere factoren afhankelijk dan bij marktconform opererende ondernemingen het geval is. Ten tweede gaat het bij de overheid om het maatschappelijk rendement van de investering, en niet noodzakelijkerwijs om het renderen van de investerende organisatie, terwijl dat bij rendementsafhankelijke particuliere instanties op straffe van ondergang wel het geval moet zijn. En ten derde is in het geval van de overheid het onderscheid tussen investeren en consumeren vaak moeilijk te maken; en gegeven een macro-economische doelstelling van de overheid doet het er soms zelfs niet toe!

De overheid investeert globaal om drie redenen: ten eerste uit een structuurversterkend motief. Het gaat dan om het vergroten of doen groeien van de nationale productiecapaciteit (Boot 1986, p. 150). Er zijn tal van voorbeelden van individuele overheidsinvesteringen die essentieel zijn (geweest) voor de nationale economische ontwikkeling. Waar zou de Rotterdamse haven zijn zonder de goede verbindingen met het achterland die door overheidsinvesteringen tot stand kwamen?

Een tweede motief is het voorzien in een maatschappelijke behoefte, een vraag waaraan andere actoren dan de overheid niet tegemoet (kunnen) komen. Het politieke proces heeft dan uitgemaakt dat aan een bepaalde voorziening behoefte bestaat, dat de particuliere sector daar niet of in onvoldoende mate in voorziet en dat het dus een overheidstaak is. Investeren in groenvoorzieningen, onderwijsinstellingen, musea, schouwburgen en wijkcentra en wat al niet meer, zijn het gevolg.

Het derde motief is investeren met het oog op de werkgelegenheid. Ook hier is natuurlijk een maatschappelijke behoefte in het spel, zij het niet die aan een bepaalde voorziening om zichzelfswille, maar om het aantal arbeidsplaatsen dat zo'n geschapen voorziening oplevert.

Het beoordelen van het rendement van deze overheidsinvesteringen is geen eenvoudige zaak. Ten eerste niet omdat de effecten van veel van die investeringen niet goed in geld uit te drukken zijn: neem bijvoorbeeld het opwerpen van een geluidswal. Hoe moet men de reductie in decibels en het aldus verhoogde woongenot van de profiterende burgers in geld uitdrukken om te zien of de investering verantwoord was? En ten tweede niet om de volgende reden. Als uitdrukken in geld al zou lukken, dan blijkt het rendement niet noodzakelijkerwijs uit de overheidsboekhouding, maar bij voorbeeld uit die van de gelukkige ingezetenen. De overheid investeert immers met het oog op maatschappelijk rendement, hetgeen betekent dat de

nuttige effecten ervan niet uit de boekhouding van de investerende overheidsorganisatie hoeven te blijken, doch zich elders kunnen manifesteren. In imponderabilia als het welzijn van de burgers, maar ook op afstand uit het floreren van het bedrijfsleven, hetgeen weer zijn uitdrukking vindt in de hoogte van het nationaal inkomen en de belastingopbrengsten.

Vervolgens blijkt dat het theoretisch simpele verschil tussen investeren en consumeren bij de overheid tot verwarring leiden kan. Dat is een gevolg van de systematiek van de overheidsboekhouding. Wat in ons land de totale gedane investeringen per jaar zijn blijkt uit de Nationale Rekeningen. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen overheden en bedrijven. Bedrijven zijn in deze indeling produktiehuishoudingen waarvan de kosten (inclusief een vergoeding voor het ter beschikking stellen van het eigen vermogen) via marktopbrengsten worden gedekt. De overheid wordt in deze systematiek gedefinieerd door het gebruik van het budgetmechanisme. Helaas valt de indeling marktprijzen versus budgetten niet samen met het juridische, noch met het politieke begrip van overheid en maatschappij. Daarom heeft het CBS de systematiek van de Nationale Rekeningen wat gecorrigeerd: helaas trekt men er te veel af en wordt er te weinig bijgeteld. Wel worden de investeringen in het bijzonder onderwijs meegeteld (daar gaat het om particuliere stichtingen en verenigingen), maar weer niet die in de ziekenhuizen, de omroep en andere voorzieningen die uit de collectieve middelen betaald worden (Boot 1986, p. 151). En defensie kan in deze opvatting in het geheel niet investeren: een onderzeeër uit de Walrusklasse (kosten rond 800 miljoen) die hopelijk toch een paar jaar mee gaat, wordt bij de tewaterlating inééns afgeschreven als een . . . consumptieve uitgave. Kortom, de Nationale Rekeningen geven een tamelijk aanvechtbaar beeld van de overheidsinvesteringen.

Wil men gedetailleerdere informatie, dan moet men de diverse begrotingen ter hand nemen. En dan blijkt weer iets merkwaardigs: bij de rijksbegroting wordt, in tegenstelling tot de gemeentelijke begrotingen, geen onderscheid gemaakt tussen de gewone dienst en de kapitaaldienst. Zo wordt het er niet gemakkelijker op na te gaan of een bepaalde uitgave nu wel of niet met het oog op duurzaam nut gedaan is.

De rechtvaardiging van het niet naar voren laten komen van het bedrijfseconomisch gezien fundamentele onderscheid tussen investeringen en consumptie is gelegen in de Keynesiaanse economische politiek: in een periode van laagconjunctuur, dat wil zeggen bij achterblijvende koopkrachtige vraag, moeten in deze opvatting de overheidsbestedingen omhoog om de onderbezetting van het produktieapparaat en de daarmee samenhangende werkloosheid te bestrijden. De bestedingen, wel te verstaan, en daarbij maakt het niet uit of dat nu consumptieve bestedingen zijn of investeringen. Overigens gingen en gaan er stemmen op om het onderscheid weer in te

voeren: een duidelijke aanwijzing voor het terreinverlies dat de Keynesiaanse opvattingen geleden hebben.

3.1.2. *Overheidsbedrijven*

Overheidsbedrijven kent Nederland op drie niveaus: staatsbedrijven, en gemeentelijke en provinciale takken van dienst. Voor terminologische verwarring moet hier gewaarschuwd worden: als in de literatuur sprake is van provinciale of gemeentebedrijven gaat het meestal om door de lagere overheid opgerichte of beheerste NV's of BV's. Dan is er echter sprake van overheidsdeelname in het kapitaal van een privaatrechtelijke rechtspersoon (Veurtjes 1985, p. 116), en dat is niet de constructie waar ik hier op doel. Hier gaat het om onderdelen van het overheidsapparaat die bij formele wet zijn aangewezen tot het voeren van een afzonderlijk beheer. Er is administratieve zelfstandigheid, zodat de boekhouding op bedrijfseconomische(re) wijze kan worden gevoerd. Ook is er een aparte begroting, die toegevoegd wordt aan de begroting van het betreffende departement, de provincie of de gemeente.

Daarmee houdt de zelfstandigheid echter wel zo ongeveer op: het overheidsbedrijf is geen aparte rechtspersoon, de werknemers zijn ambtenaren, het beheer is van overheidswege geregeld, de wethouder, gedeputeerde of minister is volledig verantwoordelijk, en de kamer, respectievelijk de raad of provinciale staten stelt c.q. stellen de begroting vast. Voor zijn kapitaal en andere geldmiddelen is het bedrijf dus volkomen van de overheidsfinanciën afhankelijk.

Tot voor enige tijd had Nederland nog vier staatsbedrijven, te weten 's Rijksmunt, de Staatsdrukkerij en -uitgeverij, het Staatsvissershavenbedrijf en het Staatsbedrijf der PTT. Zij allen staan op de nominatie om geprivatiseerd te worden of zijn dat al: de constructie heeft op rijksniveau geen toekomst meer. De afstand tot de andere delen van het overheidsapparaat is eenvoudig te gering (zie Bos 1988; De Ru 1981).

3.1.3. *Rechtspersonen sui generis*

In het geval van een rechtspersoon sui generis is er sprake van publiekrechtelijke zelfstandigheid. Er is dan een speciale wet waarin onder andere staat: „Er is . . .” en dan volgt de naam van de aldus bij wet geschapen instantie. Nederland kent vele voorbeelden van deze constructie, doch er is er momenteel geen die aan de definitie van een bedrijf voldoet. Het gaat uitsluitend om adviserende, regulerende, kortom, openbaar bestuurlijke lichamen. De Rijkspostbank was een rechtspersoon sui generis, en het lag in de bedoeling van het kabinet-Den Uyl van de nieuwe Postbank er ook een te maken (Reinders 1981, pp. 121-122). Zijn opvolgers dachten daar echter anders over, zodat de nieuwe bank een structuur-NV werd, met (voorlopig)

alle aandelen in handen van de centrale overheid. Een vorm van overheidsdeelneming dus, een verschijnsel waar we nu aan toe zijn.

3.1.4. Overheidsdeelnemingen

Met deze vorm van ondernemend optreden van de overheid maken wij de overstap van het publiekrecht naar het privaatrecht: de overheid neemt dan deel in het aandelenkapitaal van een overigens privaatrechtelijke rechtspersoon. De pioniers op dit gebied waren de gemeenten, die nieuwe taken (openbaar vervoer, water- en gasvoorzieningen) ter hand wilden nemen, daarvoor soms de vereiste schaalgrootte ontbeerden, en dus naar samenwerkingsvormen zochten. Het staats- en bestuursrecht bood daar weinig ruimte toe, zodat het gezamenlijk oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon als een NV een voor de hand liggende uitweg bleek. Een bijkomend voordeel leek het kunnen afwentelen van typische ondernemingsrisico's van de overheidskas.

Substantiëler zijn de voordelen op het gebied van de bedrijfsvoering. Er is immers sprake van juridische zelfstandigheid: privaatrechtelijke rechtspersonen zijn in beginsel onderworpen aan het privaatrecht, niet aan het publiekrecht, zodat de invloed van het politieke proces of van andere, niet-bedrijfsgeöriënteerde overwegingen op de bedrijfsvoering zeer ver teruggedrongen kan worden, ook al is de overheid de grootste of de enige aandeelhouder. Een onderneming waarvan de overheid (mede) eigenaresse is hoeft zich in niets te onderscheiden van haar concurrenten die volledig in particuliere handen zijn. Van de controle op een grote NV via de eigendom van aandelen, moet men zich doorgaans niet te veel voorstellen. Anderzijds is via de statuten, benoemingsrechten en aanvullende regelgeving het zeker stellen van grote overheidsinvloed op de bedrijfsvoering ook mogelijk: men denke aan de NV Nederlandse Spoorwegen.

De controlemogelijkheden via aandeelhouderschap worden uiteraard geringer bij indirecte deelnamen: de overheid neemt dan deel in het kapitaal van een onderneming die zelf weer in een andere onderneming deelneemt. Die indirecte deelname komt bij ons vrij veel voor. Bij voorbeeld via de Nationale Investeringsbank (NIB, 50% staatseigendom), de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP, 57% staatseigendom), maar ook via Hoogovens (10% staatseigendom) en via andere directe overheidsdeelnemingen zoals DSM. Veel indirecte deelnamen zijn overigens geheim (Van Ooyen 1986, p. 32); de directe staan uiteraard op de staatsbalans.

Volgens die staatsbalans is de waarde van de staatsbedrijven en staatsdeelnemingen de laatste jaren flink gegroeid: van ongeveer 41,5 miljard in 1983 tot bijna 79 miljard in 1988. Maar dat is goeddeels schijn: ten eerste is de waarde van de goudvoorraad van de Nederlandse Bank opgewaardeerd, en ten tweede verliep en verloopt veel steunverlening aan noodlijdende ondernemingen via overheids(sub)deelnemingen (Van Ooijen 1986, p. 32).

3.2. *De overheidsorganisatie als bedrijf*

Dat de overheidsorganisatie ook als een bedrijf, als een organisatie die goederen en diensten aan de burger levert, dus met een bedrijfskundige bril op, beschouwd kan worden, is een optiek die pas in de laatste jaren in de belangstelling gekomen is. Daarvoor moesten onderzoekers nog maar al te vaak tot de conclusie komen dat management en organisatie de stiefkinderen van het politieke bedrijf zijn. Dat kan verbazen, want in zekere zin is de genoemde beschouwingswijze een zeer voor de hand liggende.

Iedere organisatie kenmerkt zich door één of meer primaire (produktie) processen. Bij een scheepswerf omvat dat primaire proces het feitelijke bouwen van schepen, bij een ziekenhuis het verzorgen en behandelen van patiënten en bij een school het geven van onderwijs. En dan kan, ja moet de vraag gesteld worden of die primaire processen wel doelmatig en doeltreffend verlopen. Krijgt de klant waar voor zijn geld? Betaalt hij niet meer dan nodig is? Klaarblijkelijk is wat dat betreft de werkwijze van de overheid niet altijd zo goed als de belastingbetaler verwachten mag.

De vraag is echter waar het primaire proces van de overheden om draait. Dat blijkt een hele baaierd van zaken te zijn die allemaal onder de wijde benaming „beleid” vallen. Dat beleid is er om in de samenleving (en daar horen de overheden ook toe) gedrag tot stand te brengen dat zonder dat beleid niet of in onvoldoende mate vertoond zou worden. Het gaat dus om gedragsbeïnvloeding en die kan tot stand gebracht worden door regelgeving, ge- en verboden, maar ook, in aanvulling daarop, door het aanbieden van (hoofdzakelijk) diensten en goederen. En zij vormen de tweede belangrijke output van de overheden: als overheden de beleidsuitvoering zelf ter hand nemen, worden zij naast beleidsproducent al snel ook dienstverlener en producent van goederen. Zo voeren de Nederlandse overheden onderwijsbeleid, maar exploiteren zij als onderdeel van dat beleid ook openbare onderwijsinstellingen. En precies daar, in het opnemen van in beginsel normale productieprocessen in het beleidsproces, wringt bedrijfskundig gezien de schoen.

Natuurlijk brengen ook niet overheidsorganisaties talloze diensten voort, en er is in beginsel geen enkele reden waarom dat ook bij de overheid niet op zakelijke, bedrijfsmatige (en dat wil niet per se zeggen: profijtelijke) wijze zou kunnen geschieden. De dienstenvoortbrenging bij de overheid geschiedt echter in een beleidsgeoriënteerde organisatie, die onder sterke directe invloed staat van het politieke systeem. Dat betekent in de Nederlandse verhoudingen controle door gekozen representatieve organen, werken binnen de regels van de rechtstaat en met name in de context van het publiekrecht, leiding van een politiek verantwoordelijke bestuurder, openbaarheid, en een overdaad aan uniformerende, procedurele voorschriften,

volgende uit het – op zich juiste – beginsel van de eenheid van bestuur. Met andere woorden: „De openbare dienst is niet toegesneden (.) op kosten-opbrengsten confrontatie en evenmin is de organisatie zelf een functie van de ontmoeting tussen vraag en aanbod, zoals dat bij de meeste ondernemingen, voor zo ver zij niet verambtelijkt zijn, het geval is” (Van der Ploeg et al. 1983, p. 176)”.

Tegengif tegen de in bedrijfskundige ogen uiterst onzakelijke bedrijfsvoering bij de overheid is gezocht in experimenten met zelfbeheer en contractmanagement. De achterliggende gedachte is niet langer de productieprocessen te willen sturen, doch een produkt- of dienstgeoriënteerde organisatievorm te ontwikkelen, waarbij een budgethouder prestatie-afspraken maakt met de politiek verantwoordelijke bestuurder of diens mandataris (het zogenaamde contract).

De eerste resultaten van die experimenten zijn hier en daar (nog) niet echt bemoedigend. En zij kunnen dat in zekere zin ook nauwelijks zijn. Er kan, binnen de overheid, in elk geval geen sprake zijn van een contract in de privaatrechtelijke zin van het woord, en dus functioneert het contractmanagement ook niet als zodanig. Het functioneert niet als een privaatrechtelijk contract maar meer als een ambtelijke werkafpraak of misschien zelfs een dienstopdracht. En dat verschijnsel met al zijn beperkingen kenden we al. Natuurlijk wordt ook in ondernemingen beleid gemaakt, maar daar ontwikkelt men beleid in een produktgeoriënteerde omgeving. Bij de overheid daarentegen blijft men noodzakelijkerwijs werken in een primair beleidsgeoriënteerde context. Die valt niet uitsluitend te structureren langs de bedrijfskundige lijnen van efficiëntie en effectiviteit, doch moet ook recht doen aan andere rationaliteiten. Met name die van het politieke proces, en van het publiekrecht. Als de beleidsuitvoering bij de overheid bestaat uit dienstverlening aan derden, en beleidsontwikkeling en -uitvoering vinden plaats onder één en hetzelfde organisatorische of hiërarchische dak, dan zal ook de uitvoering onvermijdelijk met ander rationaliteiten dan alleen de bedrijfskundige geïnfecteerd raken. Dat wil niet zeggen dat er niets te verbeteren valt bij de overheid, integendeel, maar wel dat een bedrijfsmatige aanpak niet voor het hele overheidsapparaat nuttig kan zijn, en dat, wil zij vruchten afwerpen bij die overheidsactiviteiten waar dat in beginsel wel kan, er een striktere scheiding tussen beleidsgeoriënteerde en produkt- of dienstgerichte organisatieonderdelen nodig is.

4. De mix van markt en bureaucratie

Eerder heb ik er op gewezen dat, gegeven onze gemengde economische constellatie, en, zou ik er hier aan toe willen voegen, gegeven ook de weinig bemoedigende ervaringen met monolitische economische stelsels, – stelsels waarin ofwel het bedrijfsleven ofwel de overheid domineert, overheden en ondernemingen tot de omgang met elkaar veroordeeld zijn. Kennis en inzicht in elkaars eigenaardigheden en werkwijze kan die interactie vergemakkelijken, al biedt dat natuurlijk geen oplossing voor de reële belangentegenstellingen die bestaan en wel zullen blijven bestaan. Men kan, en moet, niettemin over en weer van elkaar leren. Ondernemingen kunnen van overheden afkijken hoe die met voor de meeste ondernemingen onvoorstelbaar grote coördinatieproblemen en met politieke factoren omgaan.

De onderneming, zeker de grote, is niet langer een belangengemeenschap van werknemers, management, eigenaars, en eventueel leveranciers en afnemers; door de voortdurende groei van de maatschappelijke interdependenties is de kring van betrokkenen veel groter geworden. Omwonenden, belastingbetalers, milieubeschermers, vakbonden, onderwijsinstellingen, consumentenorganisaties, nationale en supranationale overheden, zij alle(n) hebben belang in en bij de onderneming. Dat betekent ook dat ondernemingen, en zeker de grote, op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid aangesproken worden (zie Verburg 1982). Een strikt private onderneming is al jaren geleden een anachronisme geworden, al willen sommige ondernemers daar nog steeds niet aan. In het huidige tijdsgewricht geldt in toenemende mate: *All organisations are public* (Bozeman 1987). Omgaan met die complexiteit en met de politieke aspecten die daaraan vast zitten, omgaan, kortom, met een de facto (zij niet de jure) publieke status, is iets waar overheidsmanagers en -bestuurders veel meer ervaring mee hebben dan de ondernemingsleiding.

Overheden kunnen anderzijds van menige onderneming nog wat leren op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid, klantvriendelijkheid en klantgerichtheid. Voor zover overheden diensten verlenen en goederen voortbrengen mag en moet de bestuurs- en de bedrijfskundige die overheden de spiegel van een marktconform opererend bedrijf voorhouden. De burger betaalt ten slotte, en ook al heet die betaling belasting of premie en wordt zij onder dwang geïnd, dat neemt niet weg, integendeel, dat impliceert nog veel nadrukkelijker, dat de burger recht heeft op een zo laag mogelijke kostprijs, goede service en kwaliteit.

Het zou echter een ernstige misvatting zijn te menen dat de hele overheid langs die lijnen geherstructureerd kan worden. De overheidstaak in strikte zin, het gecontroleerd uitoefenen van macht en het zonodig dempen van het

sociale conflict, is een dienst noch een produkt, doch een sociaal verschijnsel sui generis. Dat kan niet uitsluitend beoordeeld worden langs de lijnen van effectiviteit en efficiëntie, doch moet ook gemeten worden aan politieke en juridische maatstaven. Het raakt immers aan een van de centrale moderne functies van de politiek: het omgaan met en mitigeren van maatschappelijke conflicten op zodanige wijze dat zij niet het (min of meer) geordend samenleven als geheel kunnen gaan bedreigen. Dat heeft, zoals alles, een prijs en die prijs betalen we onder andere in de vorm van het moeten leven met overheidsbureaucratieën. Daarin kan, door de met bureaucratie gepaard gaande inertie en ondoorzichtigheid, een deel van die conflicten gesmoord worden.

Alle organisaties hebben, als zij ouder worden, een organische tendens tot bureaucratisering, maar overheidsorganisaties zijn daar gevoeliger voor dan andere. Dat is niet alleen zo omdat zij ouder zijn dan veel andere organisaties, maar het komt ook door het feit dat organisaties die bloot staan aan externe controle de spontane neiging hebben zich te ontwikkelen in de richting van een traditionele machine bureaucracy, ook al hebben zij van oorsprong een divisiestructuur of zijn het professionele bureaucratieën (Mintzberg 1983, p. 212). Die externe controle is bij de overheid echter onvermijdelijk, want zij is de democratische kern van ons politieke systeem waarin bestuurders door gekozen volksvertegenwoordigers ter verantwoording geroepen kunnen worden voor het doen en laten van het overheidsonderdeel waaraan zij leiding geven. Die verworvenheid opofferen lijkt mij een hoge prijs.

Bovendien is een machine bureaucracy niet in alle omstandigheden de verkeerde structuur: voor sommige routineuze overheidstaken en taken waarin gelijke behandeling van gelijke gevallen zwaar weegt is zij juist bovenmate geschikt. Zij het dat altijd voor de ontsporingen, die wel met bureaucratisme aangeduid worden, gewaakt moet worden. Het simuleren van marktverhoudingen door het laten werken van de concurrentie en het prijsmechanisme kan dan, waar toepasbaar, goede diensten bewijzen.

Waar toepasbaar, want ook het marktmechanisme, met name concurrentie tussen organisaties of delen daarvan, is niet alleen en zonder meer zaligmakend: men denke aan het paspoortdrama dat voor een deel zijn oorsprong vond in de wedijver tussen twee departementen. En men bedenke ook dat het marktmechanisme dan wel moge werken tussen ondernemingen, zij het ook daar vaak gebrekkig doordat de marktverhoudingen niet de kenmerken van een volkomen markt vertonen, maar dat binnen de (grote) onderneming de interne coördinatie vaak niet spectaculair afwijkt van de gang van zaken binnen een overheid. Ook daar moet bij tijd en wijle de bezem er door. Ondernemingen zijn echter iets, zij het ook niet altijd, sneller geneigd dat soort drastische maatregelen te nemen, simpelweg omdat het

laten voortbestaan van een ondoelmatige structuur voor een marktafhankelijke organisatie levensbedreigend kan zijn. En het in gevaar komen van de eigen continuïteit is de sterkst denkbare impuls tot verandering voor iedere organisatie.

Overheidsorganisaties zijn echter niet marktafhankelijk, en kunnen dat, voor wat betreft het uitoefenen van hun openbare bestuurstaak in strikte zin, ook niet zijn. Zij moeten onder andere gecontroleerd dwang uitoefenen en dat gaat niet op basis van de vrijwilligheid die een markt kenmerkt. Daarom ondervinden zij, met name vanwege het feit dat de burger onder dwang voor hun voortbestaan betaalt, maar zelden de last van die sterkst denkbare prikkel tot gedragsverandering. Dat valt soms te betreuren, maar het is gegeven met de bijzondere plaats die de overheid in onze samenleving inneemt.

Literatuur

- Baakman, N. A. A., *De grenzen uitgewist*. Overheid en maatschappij in de gezondheidszorg, in: Jansen et al. (red.), 1987, pp. 19-31. *Transformaties van overheid en maatschappij*, 1988, in Van Mierlo & Gerrichhauzen (red.), 1988, pp. 51-75.
- Boot, P. A., Overheidsinvesteringen en structuurbeleid: van terugploegen naar vooruitzien?, in: *Openbare Uitgaven*, 18, 1986, nr. 4, pp. 149-159.
- Bos, M. C., *De staatsbedrijfconstructie en de paradox van het ondernemen binnen ambtelijke structuren*, Zeist 1988, doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Utrecht.
- Bozeman, B., *All organizations are public*, San Francisco-London, Jossey Bass, 1987.
- Dijk, J. W. A. van, *Innovatie en overheidsbeleid. Duwen en trekken in de industriepolitiek*, Amsterdam, VU-uitgeverij, 1986.
- Doorn, J. A. A. van, *Rede en Macht*, 's-Gravenhage, Vuga, 1989.
- Drimmelen, W. van, Meerwaarde en winst. Over de arbeidswaardeleer van Marx als grondslag voor zijn verklaring voor de winst, *Sunscript 10*, Nijmegen, Sun, 1976.
- Jansen, R., T. J. M., et al. (red.), *Externe adviesorganen in de gezondheidszorg. Het grijze circuit belicht*, Lochem-Gent, De Tijdstroom, 1987.
- Lathrob Gilb, C., Public or private governments? In: *Nystrom & Starbuck* (red.), 1981, pp. 464-491.
- Mierlo, J. G. A. van, en L. G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij*, Lochem-Gent, De Tijdstroom, 1988.
- Mierlo, J. G. A. van, *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*, 's-Gravenhage, Stichting Maatschappij en Onderneming, 1988.
- Mintzberg, H., *Structure in fives: designing effective organizations*, Prentice-Hall, 1983.
- Nystrom, P. C., en W. H. Starbuck (red.), *Handbook of organisational design*. Vol. II: Remodelling organisations and their environments, Oxford, Oxford University Press, 1981.
- Ooijen, A. L. van, Overheidseigendom in Nederlandse bedrijven, *Rotterdamse Monetaire Studies* nr. 24, 1986.
- Ploeg, T. J. van der, et al., Bedrijfsmatige structuren bij de overheid, in: *Bestuurswetenschappen* 37, 1983, nr. 3, pp. 175-194.
- Reinders, A., Het wetsontwerp Postbank, in: *Beleid & Maatschappij* 8, 1981, nr. 3/4, pp. 121-129.
- Rose, R., On the priorities of government: a developmental analysis of public policies, in: *European Journal of Political Research* 4, 1976, pp. 247-289.

- Ru, H. J. de, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen*, Nijmegen, Ars Aequi, 1981.
- Savas, E. S., *Privatisation. The key to better government*, Chatham, Chatham House, 1988.
- Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen*, Oratie, Groningen, 1974.
- Simons, D., *De gemeentebedrijven*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1939.
- Veurtjes, H. H., *Ondernemen en de gemeenteraad*, Brielle, Prins, 1985.
- Verburg, C. A., *De maatschappelijke verantwoordelijkheid van het grootbedrijf*. Pleidooi voor een politieke organisatiesociologie, Amsterdam, VU Boekhandel/Uitgeverij, 1982.
- Vermeend, W. A. F. G., *Fiscale investeringsfaciliteiten*. Een onderzoek naar werking van vervroegde afschrijving, investeringsaftrek en de Wet Investeringsrekening, Arnhem, Gouda Quint, 1983.
- Wolff, L. J. de, (red.), *De prijs voor de gezondheid*. Het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven 1965-1982, Baarn, Ambo, 1984.
- WRR, *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*. Voorstudies en achtergronden V35. Deel I: Overzicht van organen met openbaar gezag. Deel II: Overzicht van rechtspersonen, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.